

治理视野中的政府规制改革

梁建东

摘 要 我国新一轮政府规制改革是在一个全新的治理背景下进行的,突破改革困境的根本出路在于把握改革的“从统治到治理”的内在趋势,注入新的改革理念;在于以规制改革为契机,通过实行五大战略(核心战略、结果战略、顾客战略、控制战略和文化战略)来演绎这一改革理念,从而变革管制型政府的 DNA,构筑治理型政府。

关键词 政府规制 统治 治理

政府规制或管制,是政府部门依据有关法规直接对微观经济主体及其活动进行规范、约束和限制的行为。它包括对自然垄断的直接经济性规制和针对外部性、非价值物品、产品安全和质量的直接社会性规制,也包括以促进竞争为目的的间接司法规制等^①。它是政府为矫正市场失灵而对市场的一种替代,是一种政府对市场、国家对社会、公共权力对私人权力的单方面支配关系。我国行政体制改革的过程实质上就是一个不断改革和调整政府规制的过程,这不仅体现在八十年代中央对地方管制的放松上,也表现为九十年代转变政府职能、实行政企分开、政社分开。尤其是进入二十一世纪以来,政府为适应 WTO 规则而展开了一场被称为政府的“自我革命”的行政审批制度改革,从而使得政府规制改革成为广泛关注的焦点。本文试图运用当代西方备受推崇的治理理论来审视我国现行政府规制改革,从新的视角把握改革的内在趋势,并致力于改革新理念的追寻、诠释和实体构筑。

一、政府规制改革的治理背景

很明显,规制改革是我国行政体制改革的一条主线。九十年代以来的规制改革表现为四种方式:一是围绕国企改革进行规制改革;二是围绕减轻农民负担进行改革;三是在机构改革中进行规制职能的调整;四是进行审批制度改革^②。第四种方式是我国近年规制改革的主要途径。新一轮的政府规制改革是在一个全新

的治理背景下进行的。改革的主要对象是传统的政府管制,即政府依靠其权威对社会经济生活的直接的、微观的单向管制^③。这种管制行政的产生既是一种历史传统的沉淀,也是西方政府对“市场失灵”现象的回应,是凯恩斯主义对亚当·斯密的自由市场理论占据上风的结果。然而,西方国家政府规制的经验充分证明,政府管制是无效或弱效的,管制带来的问题比它能解决的问题要多得多。正因为如此,近二十年来,西方国家放松管制、引入竞争的浪潮日益高涨。这种趋势发轫于航空业,随后扩展到电力、电信、银行、证券以及铁路、公路运输等广泛范围内的竞争性行业。然而,政府规制改革是在一个更深刻的治理背景下发生的,它实质上是近几十年西方治道变革的集中反映。从二十世纪七、八十年代开始,由于社会结构的变迁,特别是经济全球化的发展导致社会的不可治理性日增,公民社会的兴起、公民权利意识的增强带来了民间自治能力的生长以及政府面对社会问题的束手无策而由此引发的严重管理危机和信用危机,使得西方国家兴起了一场深入持久的治道变革,正如治理理论所阐述的是“从统治到治理”的变迁:

1、政府角色从划桨到掌舵。政府不再是全能的,无所不及的,政府不能代替市场和社会,政府应是以市场、社会为前提的功能补位性行政或助动式行政,政府是对市场及社会功能缺陷的替补,是市场调节和社会

自治的剩余物。政府的作用正从高高在上的权威分配者、规制者和公共物品的唯一提供者转变为利益调解者、激励者和合作者^④。

2、治理主体从一元到多元。传统统治的权威必定是政府,政府垄断公共事务。而在现代治理中,面对一个充满复杂性、动态性和多元性的环境,政府已无法成为唯一的治理者。治理主体多元化已成为趋势,提供公共服务的既可以是公共机构,也可以是私人机构,还可以是两者的合作。治理成为一个由政府部门、私营部门和第三部门等参与者组成的多中心的合作网络体系。政府不再具有最高的绝对权威,而只是其中的一个规则制定者、道德合约者和战略行动者^⑤。

3、权力运行从自上而下的单一向度到上下互动。传统政府统治的权力运行方向总是自上而下的,依凭政府权威,通过命令、指示和政策对社会公共事务实行单一向度的管理。而发展中的治理则是一个上下互动的管理过程,它主要通过合作、协商、伙伴关系、权利认同和共同的目标等方式实施管理。它是多元化的、持续互动的^⑥。

4、治理方式由管制到服务。传统统治是以权力为中心,政府凌驾于社会之上,运用强制方式对社会实行单方面的管制;而治理模式以公民为中心,服务为本位,致力于以“无缝隙”的方式满足公民的多样化和个性化的需求。治理方式虽不乏管制,但它是有限度的,更多地借助信息沟通、道德劝说、合同契约和仲裁调解等非强制手段来实现公共目标。

5、权力结构从集中到分权。传统统治权威集中化,政府依靠自上而下的层级体系实现控制;而在治理模式下权威趋于分散化,治理责任正由政府独自承担转向公民社会,多元治理主体最终形成一个自主治理网络,基层自主、行业自律和社区自治成为趋势。

6、治理范围由一国走向全球。经济全球化侵蚀了国家的边界,削弱了民族国家的传统能力,面对日趋复杂的全球治理问题,政府束手无策。故在这种情况下,

全球治理提上议程,治理日益跨越国界,以谋求一种全球范围的合作治理机制,全球公民社会、全球伙伴关系成为发展趋势。

总之,从统治到治理,正成为全球范围的普遍趋势。它意味着一种新的统治过程,代表了国家治理范式的根本转变。治理的目标不再是追求善政(good government,即良好的统治),而是善治(good governance,即良好的治理)^⑦。善治不再只是“严明的法度、清廉的官员、良好的服务”,而是一个使公共利益最大化的社会管理过程,其本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与市民社会的一种新颖关系,实际上是国家的权力向社会的回归过程。

二、治理视角下的政府规制改革

把握规制改革的治道背景,有助于深化对改革内在趋势的认识。由上可知,政府规制改革并不只是一个规制项目的增减,它涉及到政府职能内容、治理方式的转型,涉及到对传统的管制型政府模式的根本变革。这种传统的管制型政府是在长期的计划经济下形成的,以政府全能主义和权力本位为特征,政府处于整个社会的中心,政府居高临下,对社会和经济生活进行直接的、微观的、大一统式的管制,是一种高度集权、政企不分、政事不分、政社不分的管理方式。改革的内在趋势就是从权力本位到民权本位,从市场否定到市场肯定,从政府垄断到社会参与,从随意规制到依法规制,从规制泛滥到适度规制,从管制为本到服务为本,最终的方向就是转变管制型政府,构筑治理型政府。这一过程不仅是我国转变政府职能,理顺政企、政社关系,培育和发展市场和社会领域的迫切要求;也是在全球化条件下与国际社会接轨和适应WTO规则的迫切要求;是从根源上铲除腐败,改善政府与人民关系的迫切要求;是在市场经济基础上构筑与之相适应的新的政府管理理念、组织和工作模式的迫切要求。然而,反观我国现行政府规制改革尤其是审批制度改革,改革理

念的缺乏和改革目标的模糊是非常明显的,这主要表现在:

1、改革目标不明确,以非理性、非规范的方式进行。如在各地一哄而起的审批改革中,改革者往往对改革的目标定位、范围、审批项目的撤立增减的标准不明确,对审批改革后政府该管什么,不该管什么并不清楚,这导致改革过程缺乏整体的设计和统一的标准,表现为“跟着感觉走”^⑧。改革只是单向的放松规制,而忽视了一些应该加强的规制,如激励性管制、社会性管制和防止垄断、不正当竞争的间接管制等。而且,在改革的探索过程中,由于相关制度建设的滞后,各种改革措施或机构往往是临时设置,随意性、反复性和变动性很大,这都往往影响了改革的效果。

2、改革的范围过窄,不够深入。改革主要局限于审批改革的范围,满足于审批项目的增减、审批档次的宽严和审批方式方法上的一些调整,而对于审批工作的基本性质和政府职能的内容方式缺乏深思,尤其是没有深入到对管制权能结构及利益格局的改革上,不能够从根本上铲除“审批经济”的基础。

3、重数量轻质量,形式主义严重。在审批改革中,形式主义极为严重,主要表现为:(1)为减少而减少。在盲目攀比心理的驱使下,各地改革往往追求削减数目和比例的最大化,为完成任务而玩弄数字游戏,或将一些已经撤销的项目上报,或将一个项目拆分为几个来充数,或将想保留的项目几项归并成一项,或只是将一些难于操作,收费少的项目撤销^⑨,这往往导致该减的没有减,而不该减的却取消了;(2)边减边设。在习惯思维和部门利益的驱使下,一些部门即使在激进改革的背景下往往也热衷于以这样那样的理由争设审批项目,而且一旦改革风声一过又马上收回已取消的审批权;(3)减完了事,无后续措施。许多管制部门往往重审批轻监管,重收费轻服务,一旦审批项目被取消,就完全放弃政府监管责任和服务责任,这往往导致有的行业出现管理失控、无序运营的状态,引起不必要的混

乱。

4、改革存在不协调、不配套、上下左右脱节的问题。目前的改革基本上是“摸着石头过河”,明显表现出缺乏整体的思路和系统的设计。由于当前的改革主要停留在省、市一级,地区之间、部门之间措施不配套,上下左右改革不统一,下动上不动,你改我不改,这使得改革备受掣肘,甚至出现多次的反复^⑩

5、改革没有实现行政文化的转型。管制的滥用往往与传统体制下人们形成的管制观念有关,人们习惯于依赖政府的管制,如当市场出现竞争白热化局面时,舆论会想到政府应该“加强审批,防止投资过热”。这正是改革多次出现“回潮”和反复现象的重要原因。公务人员往往习惯于管制,依赖于管制,习惯于自上而下的“命令式”行政管理模式,这导致他们在改革中感到极度迷惘,他们不知道取消审批后能够干什么,应该干什么。

总之,从上述分析中,我们可以看出改革确实存在严重的“理念缺乏症”问题。这大概与改革是在缺乏系统性的制度变革的背景中,在行政领导的简单“命令式”的强力推动下进行,因而改革者不能把握改革的内在蕴涵和潜在趋势密切相关。

三、对政府规制改革本身的治理

由上可知,我国现行政府规制改革本身存在需要治理的问题,改革不应该只是单纯审批项目的增减或某些工具性措施的单兵独进,而应该深入到对政府规制内容、方式乃至政府治理模式的改革上。改革应注入一种新的理念,即从管制到治理,并通过战略工具的选择来演绎这些理念。惟有发挥这些战略工具的杠杆作用,才能触发整个体制的变革,改变管制型政府的DNA。故以行政审批制度改革为契机,通过战略工具选择,从实体上构筑治理型政府,是摆脱当前规制改革困境的根本出路,而这可以借鉴“政府再造大师”戴维·奥斯本所提出的改变传统官僚制DNA(组织目标、激励机制、责任机制、权力结构和组织文化)的五大战

略(五C战略)^⑩。

1、核心战略:转变政府职能。困扰规制改革的一个突出问题是难以找到一个裁剪审批项目的科学、合适的尺度和标准,为什么减来减去总找不到最该减的内容?难道改革就只是裁减一些审批项目吗?破译这些问题的关键在于对政府职能的定位,要明确在市场经济条件下治理型政府应该做什么,不应该做什么。根据世界银行《1997年世界发展报告》对政府职能定位的描述,一个有效政府不应该是主宰社会,而应该是“鼓励和补充私人企业和个人的经济活动”;不是作为增长的直接提供者,而是“合作者、催化剂和促进者”;“政府行为应集中于对各种起关键作用的核心公共活动”,包括建立法律基础、保持非扭曲性的政策环境、投资于基本的社会服务与基础设施、保护承受力差的阶层、保护环境等^⑪。在规制改革中,我们应立足于以上职能定位来科学界定管制的范围和方式,要认识到改革存在一个“退位”和“补位”的问题:

(1)对于那些政府“不该管、管不了、管不好”的事项,政府应坚决“退位”。我们应按照合法原则、合理原则、效能原则、责任原则和监督原则对现有政府管制项目进行清理和处置。凡是可以通过市场调节能够解决的,应当由市场解决,尽量引入竞争机制;凡是通过中介组织、行业自律能够解决的,政府不应进行干预;凡是可以通过招标、拍卖形式进行分配的事项,政府不再进行审批^⑫。

(2)对于那些政府应该管理,但却不须管制尤其是审批的事项,就必须转变管理方式,如降为核准或备案,同时要尽量充实政府的引导、调控、监督、咨询和其他服务职能。

(3)对于那些政府应该管制却没有管制或没有管好的事项,政府必须及时“补位”。如在经济性管制领域,应强化运用司法手段反垄断、防止信息不对称和促进公平竞争的间接管制行为;在社会性管制领域,应加强有关环境保护、消费者权益保护的统一性管制。

2、结果战略:以结果为本、注重激励性规制。治理

型政府不再是机构自我驱动型的,不再以内部成本效率为评判标准,而实行结果为本,通过可测量、明确的产出和结果,追求经济、效率、效能和公平的统一。在规制改革中,要重视对规制成本和效益的审查,引入反馈机制、评估机制,对规制的必要性、可行性、存在其他可替代手段的可能性、规制双方的成本和收益以及是否有限制竞争因素等进行评估。要发挥市场机制在政府规制过程中的作用,实行激励性规制,如稀缺资源的公开拍卖、特许经营权的竞标、价格上限管制、区域性竞争、普遍服务基金等^⑬。

3、顾客战略:强化责任、顾客为本。顾客战略解决的是政府规制中的责任问题。它包括对政府规制本身的规制和向顾客(管制或服务对象)负责两个方面。首先,要加强对政府规制本身的规制。具体的措施有:

(1)加强法制建设,制定和完善行政程序法、信息自由法和其他相关法律,通过法律法规对行政审批的范围、设定权、标准、程序、监督和责任作出严格规定;(2)增加政府管制的透明度,通过公开审批机关、条件、内容、程序、时限、收费标准和责任等来主动接受社会公众的监督,用“阳光作业”来驱逐“暗箱操作”;(3)加强对规制的司法审查,强化规制责任,对滥用规制或不法规制者进行惩罚,政府应对因此而给公民和企业造成的损失进行赔偿。其次,在规制中要始终坚持顾客为本,具体措施包括:(1)建立规制听证制度,加强被规制者的参与,建立一种规制者和被规制者间的协商合意的互动关系;(2)要改革审批方式,简化审批手续,规范操作程序,通过设立行政审批中心,实行集中审批、串联式审批、整体审批、联合审批,为顾客提供全面、综合性和快捷的服务。(3)要实行首问责任制、一次性告知制、服务承诺制、限时办结制、被诉待岗制、失职追究制等制度,明确落实审批责任;(4)要加强电子政府建设,实行网上注册、网上审批,提高审批效率和透明度。

4、控制战略:权能配套、协调联动。控制战略包括

对规制权能结构的调整和对改革部署的控制两个方面。首先,规制改革的难点在于权能结构及相关利益格局的调整,这也是从根本上瓦解管制行政的关键。我国目前许多规制机构集宏观调控、微观规制和微观管理于一身,尤其是作为国有资产所有者而与规制企业存在利益联系,其监管职能往往因受到干扰而偏离目标。针对这种情况,我们应尽快转变政府职能,打破行政性垄断,切断规制机构与被规制企业的利益联系;要改革现行调控体制,在现行调控部门之外设立管制委员会(如设立独立的电力、民航、铁路、电信管制委员会),并赋予其规制制定权;有些管制权还可以交由社会团体和自律机构行使,政府应大胆授权,专注于宏观调控;而规制的执行权(如行政检查、处罚和许可等)则应统一集中于相应的执行机构。对于我国规制执行机构之间存在的权力配置过分分散因而出现多头管制和交叉管制的问题,改革应进行清理协调,对相关领域应合并,实行统一管制。针对管制中的“审批经济”,改革应通过实行审批与收费相分离的制度,把行政收费纳入预算管理,以矫正歪曲的利益机制。其次,控制战略也体现对改革进度和部署的控制上。针对改革中存在的协调、不配套和上下脱节的问题,改革应采取两项对策:一是设立专门机构如规制改革专门委员会来统一负责,并提高其地位和权威,以协调改革进度;二是制定统一的分步改革计划,以提高改革的计划性、协调性和统一性。

5、文化战略:塑造新型治理文化。文化战略旨在改变传统的管制文化,通过“破除习惯、撼动心灵、赢得心智”来塑造新的行政文化。要改变传统管制文化中的迷信审批、推委责任、缺乏想象、反应迟钝、麻木不仁、自

我保护的遗传密码,改变传统上政府的权威心态和政府为尊的状况,在公务人员中树立“官为民”、“以民为本”的民主行政精神和崇奉市场机制的治理精神,培养“一切为顾客着想、一切为顾客服务”的新型组织文化。即使在必要的管制中,也要端正自己的价值取向,要在公民本位的基础上进行管制,要改变把公民当作麻烦或潜在的违法者的管制心态,要相信民众,从服务的视角进行管制,根据人们的需要在必要的管制中附加服务内容,提升管制的价值。

注释:

①③胡税根:《论新时期我国政府规制的改革》,载《政治学研究》2001年第4期。

②杜刚建:《中国政府规制改革的方式和途径》载《江海学刊》2002年第1期。

④蔡全胜:《治理:公共管理的新图式》,载《东南学术》2002年第5期。

⑤⑥⑦俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第6、6、8页。

⑧⑩于滨:《行政审批制度改革的最新进展》,载《瞭望新闻周刊》2001年第44期。

⑨⑬郑传坤:《加入WTO与我国行政审批制度的改革》,载《探索》2001年第6期。

⑪[美]戴维·奥斯本·特德·盖布勒:《改革政府:企业精神如何改革着公营部门》,上海译文出版社1996年版第41页。

⑫世界银行:《1997年世界发展报告》(前言),第1-4页。

⑭余晖:《政府管理制改革的方向》,载《战略与管理》2002年第5期。

(作者单位:厦门大学政治学与行政学系)

(责任编辑:陈荣佳)